

**Informe:**  
**El impacto del**  
**COVID-19 en América**  
**Latina y el Caribe**

JULIO 2020

# Resumen ejecutivo

---

**Partes de América Latina y el Caribe se han convertido en zonas críticas de la pandemia de COVID-19, exacerbada por estructuras de protección social débiles, sistemas de salud fragmentados y profundas desigualdades.** El COVID-19 provocará en la región la peor recesión de los últimos 100 años y se estima que generará una contracción del 9,1% del producto interno bruto (PIB) regional en 2020<sup>1</sup>. Esto podría aumentar el número de personas en situación de pobreza en América Latina en 45 millones (hasta llegar a un total de 230 millones de personas) y el número de personas en situación de extrema pobreza en 28 millones (llegando a un total de 96 millones de personas), poniéndolas en riesgo de desnutrición. En una región que experimentó un número significativo de crisis políticas y protestas en 2019, el aumento de las desigualdades, la exclusión y la discriminación en el contexto de la pandemia afectará negativamente el goce de los derechos humanos y los avances democráticos; situación que, de no atenderse, podría eventualmente derivar en malestar social y disturbios.

**Antes de la pandemia, el modelo de desarrollo de la región ya enfrentaba graves limitaciones estructurales:** elevados niveles de desigualdad, limitaciones de las balanzas de pagos y exportaciones concentradas en sectores de baja tecnología, lo que se manifestaba en

crisis cambiarias y de deuda recurrentes, bajo crecimiento, altos niveles de informalidad y de pobreza, vulnerabilidad al cambio climático y a los desastres naturales y pérdida de biodiversidad. Los indicadores sociales negativos se veían —y siguen viéndose— agravados por las tasas extremadamente altas de **homicidios** y de violencia de género, incluido el feminicidio.

**La recuperación posterior a la pandemia debería ser una oportunidad para transformar el modelo de desarrollo de América Latina y el Caribe y, al mismo tiempo, fortalecer la democracia, salvaguardar los derechos humanos y mantener la paz, en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.** Los costos de la desigualdad en la región se han vuelto insostenibles. La respuesta exige encontrar un nuevo equilibrio entre el papel del Estado, el mercado y la sociedad civil, poner el énfasis en la transparencia, lograr un mayor grado de rendición de cuentas y niveles más altos de inclusión para consolidar la democracia, fortaleciendo el Estado de derecho y protegiendo y promoviendo los derechos humanos. Deben abordarse las causas profundas de la desigualdad, la inestabilidad política y los desplazamientos. Estas medidas, a su vez, exigen el establecimiento de pactos sociales para dotarlas de legitimidad y apoyo, un firme compromiso de lucha contra la corrupción y la

---

<sup>1</sup> A menos que se indique lo contrario, todos los datos en este informe de políticas son de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

delincuencia organizada, así como una presencia efectiva, responsable y eficaz del Estado en todo el territorio. Los logros alcanzados en la consolidación de la paz durante los últimos tres decenios deben preservarse y profundizarse.

**La igualdad es la clave para el control eficaz de la pandemia y para una recuperación económica sostenible en América Latina y el Caribe.** A corto plazo, la igualdad ayuda a sostener los ingresos y la demanda agregada. La atención prestada a la inclusión social contrarresta el aumento de la xenofobia y la estigmatización de los grupos marginados. La activa contribución de la juventud debe ser reconocida, apoyada y aprovechada, ya que cerca del 17% de la población de América Latina y el Caribe tiene entre 15 y 24 años de edad<sup>2</sup>. En la recuperación económica, la igualdad es fundamental para impulsar el crecimiento y la productividad de manera tanto directa — mediante el acceso a la educación, la alimentación, la salud y las oportunidades para todas las personas— como indirecta, evitando la concentración del poder económico y político que limita, captura y distorsiona las políticas públicas. **En América Latina y el Caribe, reconstruir mejor implica reconstruir con igualdad.**

**La igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres deben estar en el núcleo de la respuesta.** Las mujeres se han visto desproporcionadamente afectadas por la pandemia; trabajan mayormente en el sector informal y en los sectores más perjudicados, su capacidad para absorber choques económicos es menor y se hacen cargo de mayores demandas de cuidado en el hogar, al tiempo que se ven más expuestas al aumento de la violencia en una región que ya mostraba tasas elevadas de violencia de género. Deben hacerse todos los esfuerzos para garantizar que las mujeres, las niñas y las personas lesbianas, gais, bisexuales,

trans e intersexuales (LGBTI) puedan disfrutar de sus derechos con plenitud, incluido el derecho a una vida libre de violencia, explotación y discriminación, el derecho a la salud y a la educación, al empleo, el salario y la protección social, así como la promoción de su autonomía económica y participación política.

La respuesta al COVID-19 debería acercarnos a la visión de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en cuatro dimensiones clave sustentadas firmemente en los derechos humanos:

- *Dimensión social:* basada en la igualdad y la protección social universal, independientemente del sexo o el género, la edad, la raza, el origen étnico, el idioma, la religión, la condición jurídica o el estatus migratorio, o de cualquier otra situación o circunstancia personal.
- *Dimensión económica:* basada en la creación de empleos decentes, sostenida por una mayor capacidad tecnológica local.
- *Dimensión ambiental:* basada en la protección de la naturaleza y el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.
- *Dimensión política:* basada en la democracia, el estado de derecho, la transparencia, la igualdad de género, la prevención de conflictos y la rendición de cuentas, así como en la participación y el acceso de la sociedad civil y las comunidades locales a la información en todas las fases de la formulación, la aplicación y la evaluación de las políticas públicas.

#### **Recomendaciones a corto plazo:**

- **Considerar la exploración de mecanismos para proporcionar a todas las personas que viven en la pobreza ingresos básicos de emergencia. Esto puede incluir la posibilidad de proveer el equivalente al umbral**

<sup>2</sup> Naciones Unidas, World Population Prospects 2019: <https://population.un.org/wpp/>.

**nacional de pobreza**<sup>3</sup>. A fin de abordar la inseguridad alimentaria y la malnutrición, estas medidas podrían complementarse, cuando fuera necesario, con **bonos contra el hambre** para quienes viven en la extrema pobreza<sup>4</sup>.

- **Debería garantizarse el pleno acceso de todos quienes lo necesiten a la asistencia económica y humanitaria y a los servicios básicos**, especialmente a los trabajadores del sector informal, las mujeres, los jóvenes y las personas que se encuentran en las situaciones más vulnerables: los niños y las niñas, las personas mayores, los afrodescendientes, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, las personas LGBTI, los desplazados internos, los migrantes, los refugiados y las minorías, así como las mujeres que han sufrido violencia infligida por su pareja, violencia sexual u otras formas de violencia de género.
- **Aplicar medidas dirigidas a preservar las aptitudes y las capacidades productivas y de gestión**, para que la producción pueda responder cuando se recupere la demanda, como subsidios de emergencia para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), especialmente para cubrir los costos laborales. Las políticas deberían facilitar la igualdad de acceso a las tecnologías, herramientas y plataformas de la información y las comunicaciones (TIC). En el caso de las empresas más grandes, el apoyo financiero podría proporcionarse con condicionalidades, como proteger el empleo, invertir en investigación y desarrollo (I+D), realizar inversiones verdes y abstenerse de distribuir dividendos entre los accionistas.

- **La respuesta multilateral internacional inmediata debería ampliarse a los países de ingreso medio**. Este grupo, que incluye a la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, se enfrenta a limitaciones estructurales y, sin embargo, ha quedado excluido en gran medida de la cooperación en forma de respuesta de liquidez de emergencia, financiamiento en condiciones favorables, exenciones comerciales, aplazamiento de los pagos por servicio de la deuda y asistencia humanitaria. Estos instrumentos se necesitan con especial urgencia para hacer frente al aumento de la deuda pública externa de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe. La sostenibilidad de la deuda debería buscarse fomentando el crecimiento sostenible e inclusivo, y no mediante una austeridad que paralice la inversión. Se debería ampliar el financiamiento internacional, incluyendo una asignación importante de derechos especiales de giro, acompañada de iniciativas para el alivio o la postergación de pagos de la deuda y de mecanismos de financiamiento innovadores, como la iniciativa de canje de deuda por adaptación al cambio climático para los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe<sup>5</sup>.

#### **Recomendaciones para reconstruir con igualdad**

- **Promover sistemas de bienestar integrales**, con planes de protección social renovados y acceso universal a la atención de la salud y la educación para todas las personas, sin discriminación e independientemente de la situación jurídica o el estatus migratorio. Deberían comprender medidas específicas para proteger a los grupos más vulnerables.

<sup>3</sup> La CEPAL estima que, en promedio para la región, la línea de pobreza es de aproximadamente 140 dólares por mes.

<sup>4</sup> La CEPAL estima que, en promedio para la región, la línea de extrema pobreza es de aproximadamente 67 dólares por mes.

<sup>5</sup> CEPAL, "Debt for Climate Adaptation Swap Initiative for Caribbean SIDS": [https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/19-00814-debt\\_initiative\\_flyer-web.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/19-00814-debt_initiative_flyer-web.pdf).

- **Promover políticas industriales y tecnológicas sostenibles (ODS 9)**, que incluyan medidas que fomenten una senda de crecimiento con bajas emisiones de carbono, reasignen a los trabajadores del sector informal a trabajos decentes, promuevan la transición a las energías renovables, creen capacidades en materia de salud y de tecnologías digitales y verdes, y reduzcan la vulnerabilidad a nuevas crisis. La inversión en investigación y desarrollo y la cooperación con las universidades, la comunidad científica y el sector privado son cruciales para la resiliencia y la recuperación.
- **Reforzar los sistemas tributarios progresivos** para fortalecer la movilización de recursos internos (ODS 17), al tiempo que se asegura que el esfuerzo fiscal se basa en impuestos redistributivos y que se frenan la evasión y la elusión de impuestos.
- **Preservar los ecosistemas naturales terrestres y marítimos estratégicos al tiempo que se reducen las desigualdades territoriales**, mediante la conservación de la biodiversidad y sistemas agrícolas y forestales más inclusivos, orientados a las comunidades y los productos locales, y respetuosos del derecho de los pueblos indígenas a sus tierras tradicionales.
- **Promover la integración económica regional** para apoyar la diversificación productiva, la resiliencia económica y la cooperación regional en materia de financiamiento de la investigación, la ciencia y la tecnología.
- **Fortalecer la gobernanza democrática, el estado de derecho, la rendición de cuentas y la transparencia** sobre la base de un pacto social para garantizar la legitimidad, la inclusividad y la eficacia de las políticas públicas, así como la participación de las comunidades locales y la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres y de jóvenes.
- **La sostenibilidad medioambiental, sustentada en la Agenda 2030, debería servir de base para relanzar la cooperación multilateral, en particular en los países en desarrollo.** Para lograr la recuperación económica, hacen falta un multilateralismo y una cooperación internacional fuertes. Es preciso implementar nuevas formas de gobernanza para hacer frente a desafíos mundiales fundamentales, como el cambio climático y la movilidad humana, las pandemias y la lucha contra los flujos de capital ilícitos. Una transición justa hacia una economía con cero emisiones de carbono, que en muchos casos requerirá inversiones que promuevan tecnologías y sectores económicos respetuosos del medio ambiente, debería ser un componente fundamental de la recuperación.

# I. Introducción

---

El COVID-19 ha generado un enorme impacto sanitario, social y económico, que se ha cobrado un número muy elevado de vidas humanas en los países de América Latina y el Caribe. Se prevé que genere la recesión más profunda de la historia reciente. En un momento en que la confianza en las instituciones públicas ya se encuentra en niveles históricamente bajos, los gobiernos intentan resolver el dilema de cómo aplicar medidas de emergencia necesarias y, al mismo tiempo, preservar el tejido democrático, salvaguardar los derechos humanos y mantener los avances logrados en materia de paz. La intensidad de esta crisis se ve agravada por el modelo de desarrollo seguido en la región durante décadas. La pandemia ha puesto de manifiesto la fragilidad de este modelo, ha exacerbado sus numerosas desigualdades y ha transformado las dificultades crónicas en una crisis aguda que exige atención urgente.

La respuesta a la pandemia del COVID-19 debe ir más allá de las medidas de emergencia de corto plazo, para adoptar un conjunto totalmente nuevo de políticas sanitarias, económicas, sociales e industriales. La recuperación tras la pandemia debería tener como objetivo reconstruir mejor, lo que implica reconstruir con igualdad, redefinir el modelo de desarrollo hacia uno firmemente sustentado en los derechos humanos y tener en cuenta la dimensión

ambiental, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030.

Los países de América Latina y el Caribe presentan especificidades sociales y económicas que amplifican la crisis. El rasgo más distintivo de la región es su elevada y persistente desigualdad. Aunque la mayoría de sus países están clasificados como de ingreso medio, la desigualdad de ingresos de la región implica que una gran parte de la población total es pobre o altamente vulnerable a caer en la pobreza. La especialización en sectores de baja tecnología (intensivos en recursos naturales o en mano de obra barata y poco calificada, o en ambos) produce recurrentes déficits en cuenta corriente que limitan el crecimiento y el espacio fiscal. Las emisiones per cápita son, en promedio, inferiores a las de otras regiones, pero las emisiones asociadas al cambio de uso de la tierra y la deforestación han ido en aumento. La región es también muy vulnerable a los desastres naturales, causados o agravados por el cambio climático, especialmente en el Caribe. Además, las desigualdades de género persisten en la región: las tasas de participación de las mujeres en el mercado laboral son bajas y la carga del trabajo de cuidados no remunerados de las mujeres es tres veces mayor que la de los hombres.

La pandemia podría ser una oportunidad para llevar a cabo una reflexión colectiva sobre la

reestructuración del modelo de desarrollo y un reajuste del futuro en cuatro direcciones: i) la construcción de un sistema de bienestar integral en la región que sea inclusivo, justo y tenga en cuenta las cuestiones de género; ii) la transformación de los patrones de producción mediante el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas nacionales, en particular en el sector digital y el de las energías limpias, así como el fomento de una senda de crecimiento con cero emisiones de carbono; iii) la protección del medio ambiente y la integridad de los ecosistemas críticos, y iv) el fortalecimiento de la democracia, la transparencia y la rendición de cuentas en las políticas públicas, centrado en los derechos humanos. Esta reestructuración es una hoja de ruta hacia el logro de los ODS, pues permitiría que la sostenibilidad y el empleo (trabajo

decente para todas las personas) avancen de la mano, en un proceso de fortalecimiento mutuo.

La respuesta a la crisis y las políticas para reconstruir mejor deben estar firmemente sustentadas en la igualdad y la democracia. Para que el Estado y sus instituciones puedan desempeñar el papel crucial que les corresponde en la respuesta y la recuperación, debe existir un elevado nivel de legitimidad y apoyo político, y la participación activa de la sociedad civil, las organizaciones de mujeres y las personas defensoras de los derechos humanos. En una región en la que los conflictos sociales se han agudizado, a fin de reconstruir mejor, debe establecerse un nuevo pacto social que proteja los derechos fundamentales, defienda el estado de derecho, asegure el bienestar universal y la resiliencia económica.

# II. El COVID-19 está provocando la peor crisis sanitaria, económica, social y humanitaria de la región en un siglo

## A. Impactos sanitarios

### 1. PARTES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SE HAN CONVERTIDO EN ZONAS CRÍTICAS DEL COVID-19

Varios países de América Latina y el Caribe presentan algunas de las cifras más altas de casos en términos absolutos y per cápita de todo el mundo. Cuentan con sistemas de salud fragmentados y desiguales y no están suficientemente preparados para manejar una crisis sanitaria y humana de esta magnitud. La participación en planes de seguro médico es baja<sup>6</sup>. La falta de acceso a la atención sanitaria y a la información de calidad en materia de salud es especialmente grave en las zonas rurales y remotas, y afecta particularmente a los pueblos indígenas. Otros obstáculos que afectan el acceso de los pueblos indígenas a la salud son la falta de un enfoque intercultural que incluya los idiomas y las costumbres autóctonos, lo que resulta fundamental en el ámbito de la salud sexual y reproductiva de las mujeres indígenas, entre otros<sup>7</sup>.

La transmisión urbana del COVID-19 reviste especial preocupación para los países de América Latina y el Caribe, que conforman la región en desarrollo más urbanizada del mundo. El 80% de su población vive en ciudades y el 17% se concentra en seis megalópolis con más de 10 millones de habitantes cada una<sup>8</sup>. Las ciudades de América Latina y el Caribe se caracterizan por su desigualdad: uno de cada cinco residentes urbanos de la región vive en barrios marginales<sup>9</sup>, donde el hacinamiento y el acceso deficiente al agua y el saneamiento aumentan el riesgo de contagio.

La región depende de las importaciones extrarregionales de productos médicos esenciales para el tratamiento del COVID-19; menos del 4% de las importaciones proceden de la propia región<sup>10</sup>. La cooperación internacional sigue siendo fundamental en la lucha contra el coronavirus. La resolución de la Asamblea General 74/274, que tiene por objeto garantizar el acceso mundial a los medicamentos, las vacunas y el equipo médico con los que hacer frente al COVID-19, representa un hito a este respecto.

6 La participación de las personas empleadas de 15 años y más era de solo el 57,3% en 2016. En el decil más bajo de ingresos, esta cobertura llegaba a solo el 34,2%.

7 Sobre la infraestructura sanitaria en América Latina y el Caribe, véase Organización Mundial de la Salud (OMS), Observatorio Mundial de la Salud (<http://www.who.int/gho/database/es>) y Organización Panamericana de la Salud (OPS), Indicadores básicos 2019: tendencias de la salud en las Américas, Washington, D.C., 2019 (<https://www.paho.org/data/index.php/es/indicadores.html>).

8 Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: Highlights*, División de Población, Nueva York, 2019.

9 Observatorio Urbano Mundial, 2014: <https://unhabitat.org/quo>.

10 CEPAL, "Las restricciones a la exportación de productos médicos dificultan los esfuerzos por contener la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe", Informes COVID-19, mayo de 2020.



## 2. RESPUESTA A LA CRISIS SANITARIA

Los gobiernos de la región han reorientado los recursos públicos para subsanar las deficiencias de los servicios de salud. La capacidad de producción se ha adaptado para satisfacer la demanda de suministros que no se puede llenar mediante importaciones, incluida la de ventiladores mecánicos y equipos de protección personal.

### Recomendaciones para hacer frente a la crisis sanitaria

- Garantizar el acceso a las pruebas y los cuidados a todas las personas que lo necesitan. La protección de las poblaciones con vulnerabilidades, incluidas las personas con discapacidad, las personas que se desplazan, las comunidades indígenas y las personas mayores debe recibir atención especial, como se señala en la serie de informes de políticas de las Naciones Unidas. La atención sanitaria para enfermedades preexistentes como la diabetes, la hipertensión y el VIH/sida, entre otras, debe continuar siendo accesible.
- Asegurar que se dé prioridad, con recursos adecuados, a los servicios de salud esenciales para responder a las necesidades de las supervivientes de la violencia contra las mujeres y las niñas, incluidos los servicios de salud sexual y reproductiva.
- Considerar la eliminación de las restricciones al comercio, incluidos los aranceles, las sanciones, los contingentes y las medidas no arancelarias, que afectan la distribución de equipamiento médico, medicamentos, insumos para la fabricación de alimentos y otros bienes esenciales para la lucha contra el COVID-19 y sus efectos directos en la salud y el bienestar, de acuerdo con lo solicitado a los líderes del G20.

- En la recuperación, será vital el aumento de la inversión en los sistemas de salud. Lograr el acceso y la cobertura universales, así como mejorar la infraestructura de atención de la salud, es necesario para garantizar la preparación en materia de salud pública de la región y el derecho básico a la salud. Se necesita urgentemente una economía del cuidado para reducir la carga del trabajo de cuidados no remunerado, que recae desproporcionadamente en las mujeres<sup>11</sup>.
- Detectar y atender a las personas y regiones más vulnerables en primer lugar y aplicar oportunamente medidas de reapertura. Es crucial invertir en pruebas y rastreo de contactos, medidas de gestión del riesgo y una comunicación transparente para prevenir nuevas oleadas de contagio.

## B. Impactos económicos

### 1. HECHOS CLAVE EN LA MACROECONOMÍA Y EL COMERCIO

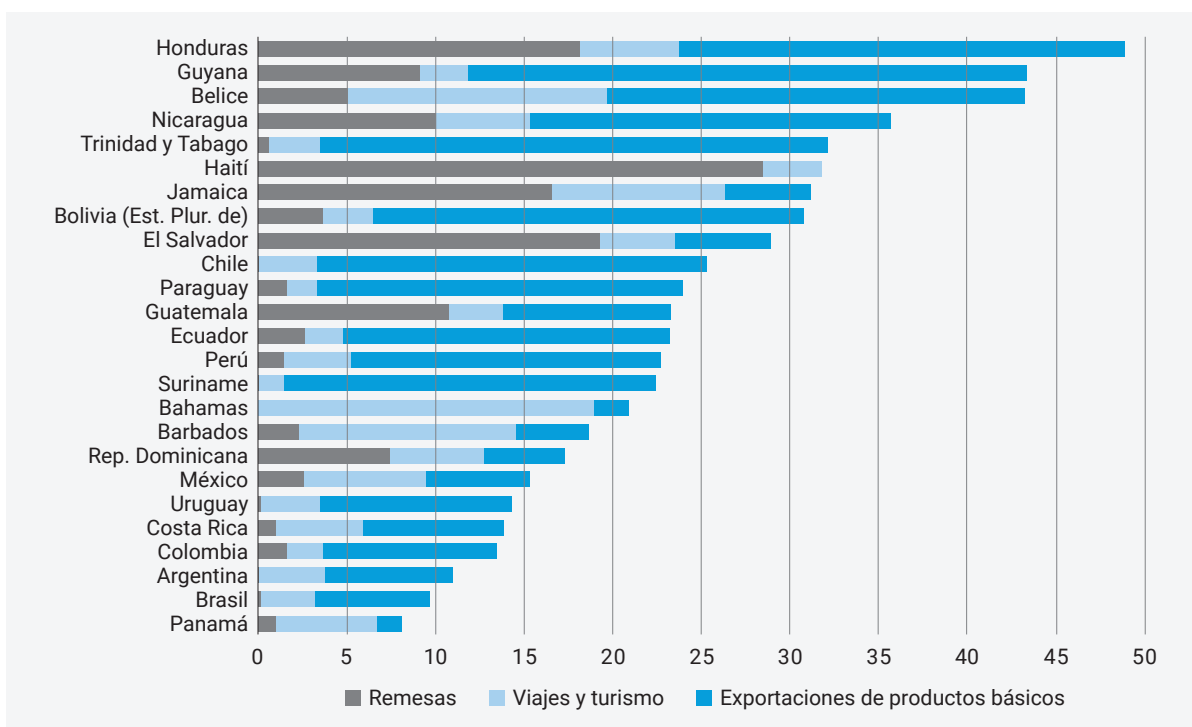
Cuando la pandemia golpeó la región, sus economías ya estaban experimentando serias dificultades. En los seis años anteriores (2014-2019), el crecimiento económico había sido el más bajo (0,4%) registrado desde 1951. Además, en América Latina el margen fiscal se contrajo y la deuda pública aumentó de alrededor del 30% del PIB en el período 2009-2011 a más del 45% en 2019. En el Caribe, el promedio de la deuda fue del 68,5% del PIB en 2019. Algunos de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe figuran entre las economías más endeudadas del mundo como resultado de una serie de choques externos, agravados por debilidades y vulnerabilidades estructurales y una elevada exposición a los desastres naturales y a los efectos del cambio climático.

11 Banco de Datos de Encuestas de Hogares de la CEPAL.

La capacidad fiscal de la región es limitada y tiene muy poco o ningún impacto redistributivo, aunque existen diferencias a este respecto entre los países. El limitado espacio fiscal está muy correlacionado con la baja carga tributaria y la estructura regresiva de los impuestos. En 2018, los ingresos tributarios de los gobiernos generales de la región se situaron, en promedio, en el 23,1% del PIB, muy por debajo del promedio del 34,3% del PIB de los países de la OCDE. La evasión y elusión de impuestos y los flujos ilícitos limitan aún más el espacio fiscal. El incumplimiento tributario en América Latina llegó a 325.000 millones de dólares en 2018, un valor equivalente al 6,1% del PIB.

La CEPAL estima que el PIB de América Latina y el Caribe podría disminuir un 9,1% en 2020. Los factores externos que conducirían a esta situación (véase el gráfico 1) son la caída prevista de las exportaciones (20%<sup>12</sup>), la disminución de las remesas a la región (alrededor de un 20%<sup>13</sup>) y la merma del consumo en el sector del turismo (las llegadas de turistas disminuyeron un 35% en América del Sur y Centroamérica, y un 39% en el Caribe durante los primeros cuatro meses del año, en comparación con el mismo período de 2019<sup>14</sup>). Las mujeres se verán especialmente afectadas, ya que es más probable que trabajen en servicios de alojamiento y alimentación (60% de los trabajadores) que los hombres, una medida indirecta del empleo en el sector del turismo.

**GRÁFICO 1: CONTRIBUCIONES AL PIB DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS BÁSICOS, LAS REMESAS Y EL TURISMO Y LOS VIAJES, 2014-2018<sup>15</sup> (% del PIB)**



<sup>12</sup> Estimaciones de la CEPAL.

<sup>13</sup> Banco Mundial: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-of-remittances-in-recent-history>.

<sup>14</sup> Organización Mundial del Turismo (OMT), Barómetro del Turismo Mundial, anexo estadístico, junio de 2020.

<sup>15</sup> Fuente: Naciones Unidas, sobre la base de los World Development Indicators (WDI) del Banco Mundial (<http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators>) y de datos del Consejo Mundial de Viajes y Turismo (<https://wtcc.org/>).

Al choque externo se suma un choque interno producido por las medidas de distanciamiento social y confinamiento, que afectan principalmente al sector de los servicios, y especialmente al sector informal, el cual representa una parte significativa del empleo total en América Latina y el Caribe. Muchos trabajadores del sector informal tienen una capacidad de ahorro relativamente limitada para hacer frente a períodos de inactividad. Tampoco disponen de acceso a mecanismos de sustitución de ingresos, como los seguros de desempleo, que generalmente están vinculados al trabajo formal. Además, se espera que esta situación afecte de manera desproporcionada a las mujeres, que se encuentran sobrerrepresentadas en el trabajo informal, el empleo por cuenta propia y el sector de los servicios (transporte, servicios empresariales y servicios sociales), que actualmente emplea al 78% de las mujeres en el mercado laboral.

## 2. RESPUESTAS ECONÓMICAS

Las respuestas nacionales han procurado incrementar los recursos públicos para el sector de la salud, proteger a los hogares —especialmente a los más vulnerables—, salvaguardar la capacidad productiva y el empleo y prevenir una crisis de liquidez. La escala del esfuerzo fiscal ya ha superado el estímulo aplicado durante la crisis financiera mundial de 2008<sup>16</sup>.

## 3. RECOMENDACIONES A CORTO PLAZO

- Políticas macroeconómicas (incluidas las políticas fiscales) que apoyen el consumo básico de las personas y los hogares y prioricen a las personas más vulnerables.
- Sistemas nacionales de cuidado público más fuertes que, junto con las iniciativas privadas del sector, promuevan la redistribución

del trabajo de cuidados no remunerado dentro de las familias, faciliten la participación de las mujeres en el mercado laboral y creen nuevas oportunidades de empleo.

- Sistemas fiscales reforzados con estructuras tributarias más progresivas, al tiempo que se consideran nuevas formas de gravar la economía digital y mejorar y ampliar el conjunto de impuestos correctivos relacionados con el medio ambiente —como los impuestos sobre el carbono— y con la salud pública.
- Las autoridades monetarias podrían considerar promover la estabilidad financiera mediante la adopción de medidas como intervenciones en el mercado de divisas, controles de capital cuando sea necesario, el alivio de la presión sobre la demanda de dólares mediante la cooperación internacional de los bancos centrales —por ejemplo, con acuerdos de canje (que han demostrado su eficacia en el mantenimiento de la liquidez del dólar durante la crisis financiera mundial)— y el uso de derechos especiales de giro para aumentar las reservas. La liquidez también puede proporcionarse a través de los bancos públicos, incluidas las instituciones bancarias de desarrollo nacionales y multilaterales.
- Considerar formas de apoyar a las MIPYMES para evitar su quiebra. Esto podría incluir medidas como inyecciones directas de liquidez, transferencias de efectivo, acceso al crédito y reducciones de los gastos generales. Asimismo, podrían considerarse las garantías gubernamentales, las intervenciones directas, la capitalización, la nacionalización, la inversión en investigación y desarrollo y el aplazamiento del pago de impuestos.

16 CEPAL, "Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación", Informe Especial COVID-19, N° 2, 21 de abril de 2020 (<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45445-dimensionar-efectos-covid-19-pensar-la-reactivacion>).

#### 4. RECOMENDACIONES PARA LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA

- Los gastos corrientes deberían dar paso a un aumento de los gastos de capital para una recuperación efectiva, en estrecha coordinación con las políticas industriales, generándose así un efecto de atracción sobre las inversiones del sector privado. La relación entre la deuda pública y el PIB debería reducirse mediante el crecimiento del PIB y no mediante recortes del gasto público.
- Contrarrestar la evasión y la elusión fiscales, junto con una coordinación regional y mundial sobre mecanismos de intercambio de información fiscal y financiera.
- Ampliar la inversión pública en infraestructura sanitaria, de manera compatible con el objetivo de la atención sanitaria universal, en consonancia también con la declaración política de la reunión de alto nivel sobre la cobertura sanitaria universal, aprobada en 2019<sup>17</sup>.
- Un gran impulso para el desarrollo sostenible puede acelerar la recuperación económica y reorientar las inversiones hacia sectores con cero emisiones de carbono, lo que también puede contribuir a la reutilización de la capacidad industrial ociosa. Las inversiones en infraestructura sostenible, el acceso al agua potable y los servicios ambientales que fomentan el empleo (como la reforestación y la restauración de ecosistemas) pueden contribuir a alcanzar esos objetivos. Los precios históricamente bajos del petróleo ofrecen la oportunidad de retirar los subsidios a los combustibles fósiles y, al mismo tiempo, tomar medidas para amortiguar el impacto sobre las personas en situación de pobreza.
- Considerar las inversiones en infraestructura y servicios y la ampliación de la cobertura y la calidad de la infraestructura de transporte no motorizado y los sistemas de transporte público, incluida la electrificación de la movilidad urbana.
- Las políticas industriales y tecnológicas pueden desempeñar un papel crucial en el nuevo modelo de desarrollo, que incluye el impulso a los sectores con cero emisiones de carbono. La importancia de esas políticas para la resiliencia y el crecimiento ha aumentado en las circunstancias actuales, especialmente en el caso de las tecnologías digitales. La cooperación entre los gobiernos nacionales, las universidades y otros actores del ámbito de la ciencia y la tecnología, así como las inversiones en investigación y desarrollo, pueden reforzarse para desarrollar las capacidades nacionales y garantizar que todas las personas tengan derecho a beneficiarse de la ciencia y sus aplicaciones.
- Las políticas deberían promover una mayor participación significativa de las mujeres y los jóvenes y eliminar las barreras de género en los sectores tecnológicamente más avanzados y emergentes, en particular, los sectores de tecnología, suministros médicos y productos farmacéuticos.

<sup>17</sup> <https://undocs.org/es/A/RES/74/2>.

## C. Repercusiones sociales y humanitarias

### 1. POBREZA Y DESIGUALDAD

América Latina y el Caribe es una de las regiones más desiguales del mundo, y los efectos diferenciados del COVID-19 podrían empeorar esta situación<sup>18</sup>. Se prevé que la fuerte caída de la actividad económica eleve la tasa de desempleo del 8,1% en 2019 al 13,5% en 2020. Se estima que la tasa de pobreza aumentará 7 puntos porcentuales en 2020, hasta alcanzar el 37,2%, mientras que la de extrema pobreza aumentará 4,5 puntos porcentuales, del 11,0% al 15,5%, lo que representa un incremento de 28 millones de personas.

Las mujeres están sobrerrepresentadas en los hogares pobres de la región. En 2018, por cada 100 hombres de 25 a 59 años que vivían en situación de pobreza, había 113 mujeres en la misma situación.

La pandemia está exacerbando la inseguridad alimentaria existente causada por la escasez de alimentos derivada de problemas medioambientales, la agitación política y la disminución del poder adquisitivo. En América Latina y el Caribe, el número de personas que necesitan asistencia alimentaria casi se ha triplicado, y la

cantidad de personas que están en situación de inseguridad alimentaria aguda podría aumentar de 11,7 millones a 16 millones de personas en 2020 como consecuencia de la pandemia<sup>19</sup>. Haití y el Corredor Seco Centroamericano son zonas que preocupan especialmente. La proximidad de la temporada de huracanes en el Caribe representa un riesgo adicional.

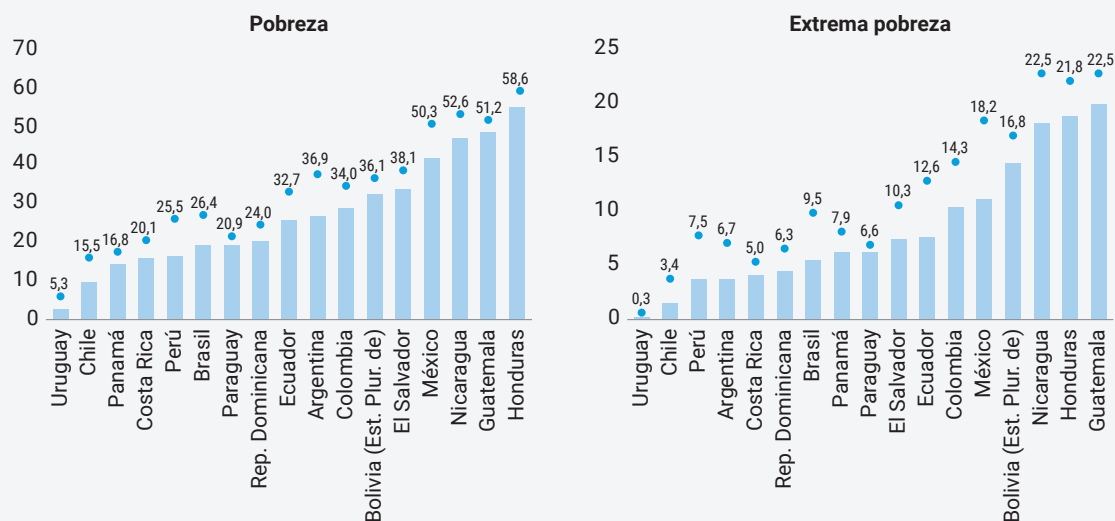
Estas tendencias también implican un aumento de la desigualdad. El índice de Gini podría aumentar con la pandemia entre el 1,1% y el 7,8%. Aunque la región está compuesta principalmente por países de ingreso medio, los hogares de ingreso medio representan una parte pequeña y vulnerable de la población total. En el último decenio, los segmentos de ingreso medio se han ampliado en América Latina y el Caribe, cambiando el panorama social y político de la región.

Sin embargo, la mayor parte de este crecimiento se ha producido en los estratos de ingreso bajo y medio bajo, donde los hogares son muy vulnerables a los choques negativos y pueden volver a caer fácilmente en la pobreza. En 2019, el 77% de la población de América Latina y el Caribe pertenecía a grupos de ingreso bajo o medio bajo (es decir, contaba con un ingreso per cápita inferior a tres veces la línea de pobreza) y no disponía de ahorros para hacer frente a una crisis.

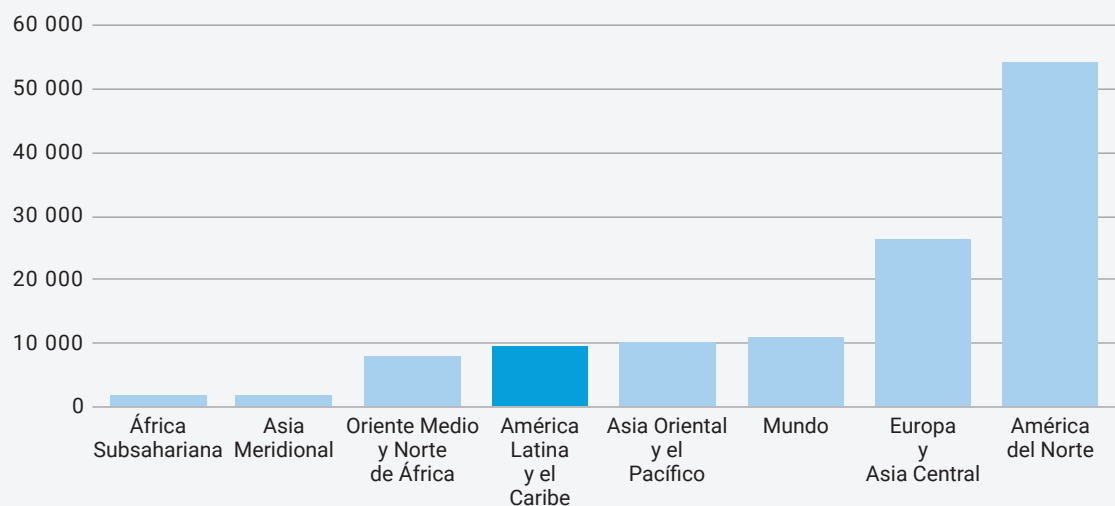
<sup>18</sup> En 2018, el coeficiente de Gini de América Latina fue de 0,465, el más elevado de cualquier región del mundo.

<sup>19</sup> PMA, WFP Global Response to COVID-19: June 2020: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000117304/download/>. Las cifras de referencia y las proyectadas incluyen a los migrantes venezolanos con inseguridad alimentaria moderada y grave en Colombia, el Ecuador y el Perú.

**GRÁFICO 2: POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA Y EXTREMA POBREZA, 2019 Y 2020 (en porcentajes)<sup>20</sup>**



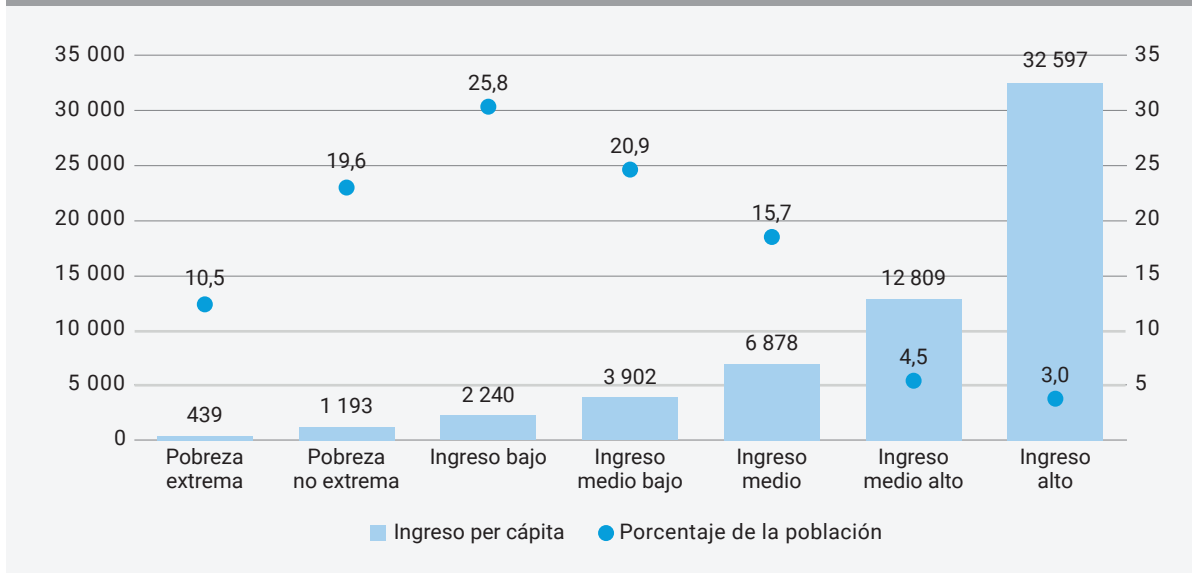
**GRÁFICO 3: PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) PER CÁPITA, POR REGIÓN, 2018 (en dólares a precios constantes de 2010)<sup>21</sup>**



<sup>20</sup> Fuente: CEPAL, Banco de Datos de Encuestas de Hogares. Las cifras de 2020 corresponden a proyecciones. No se incluyen los posibles efectos de las medidas anunciadas para mitigar el impacto del COVID-19. Estos resultados solo reflejan los efectos del deterioro del mercado laboral. Si se considera el impacto de la disminución de las remesas, los efectos son mucho peores.

<sup>21</sup> Fuente: CEPAL, sobre la base del Banco Mundial, World Development Indicators (WDI): <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators>.

**GRÁFICO 4: AMÉRICA LATINA: PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN E INGRESO MEDIO ANUAL PER CÁPITA, POR ESTRATO DE INGRESO, 2017**  
(en porcentajes y dólares a precios constantes de 2010)<sup>22</sup>



## 2. LAS POBLACIONES MÁS AFECTADAS

La pandemia está teniendo diferentes repercusiones en la salud y las condiciones socioeconómicas en función de la edad, el género, la orientación sexual, el origen étnico y la situación migratoria o la condición de refugiado, entre otros factores. En toda la región, existen un estigma, una discriminación y un discurso de odio crecientes dirigidos a las minorías, al personal sanitario y a los sospechosos de ser portadores del virus. Las políticas públicas deben abordar estas asimetrías y combatir el racismo, la xenofobia y la discriminación, basando la lucha contra el COVID-19 en los derechos humanos.

Las personas de edad corren un riesgo considerable de morir y de sufrir enfermedades graves debido al COVID-19 (en particular los mayores de 80 años, es decir alrededor del

2% de la población de la región). Alrededor del 13% de la población de la región (85 millones de personas) tiene más de 60 años<sup>23</sup>.

Las mujeres y las niñas se ven especialmente afectadas por la pandemia. Las mujeres pasan tres veces más tiempo que los hombres haciendo trabajos domésticos y de cuidado no remunerados cada día (entre 22 y 42 horas por semana antes de la crisis). A pesar de la mayor presencia de mujeres en las primeras líneas de la lucha contra la crisis (representan el 72,8% de las personas empleadas en el sector de la atención de la salud), sus ingresos en este sector son un 25% más bajos que los de sus homólogos hombres. El confinamiento, el cierre de las escuelas y los miembros de la familia enfermos han significado una presión adicional para las mujeres como principales

<sup>22</sup> Fuente: CEPAL. El gráfico incluye datos de los siguientes 18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

<sup>23</sup> Naciones Unidas, World Population Prospects 2019: <https://population.un.org/wpp/>.

cuidadoras. La violencia doméstica, el femicidio y otras formas de violencia sexual y de género se han incrementado. Las llamadas recibidas a través de las líneas telefónicas de ayuda de emergencia para mujeres en Chile y México, por ejemplo, han aumentado más del 50%<sup>24</sup>. Es fundamental adoptar todas las medidas necesarias para poner fin a la violencia doméstica contra las mujeres y las niñas.

Los pueblos indígenas y las personas afrodescendientes (10% y 21% de la población de la región, respectivamente) también se ven afectados de manera desproporcionada, debido a que las condiciones socioeconómicas en que viven son peores que las del resto de la población, su acceso a la protección social es limitado y sufren elevados niveles de discriminación en el mercado laboral. También es más probable que los pueblos indígenas vivan en zonas con servicios médicos deficientes y acceso limitado a la infraestructura sanitaria, el agua y el saneamiento. Su acceso a la información también está restringido, ya que a menudo hablan idiomas distintos de los oficiales o de los de la mayoría de la población. Los pueblos indígenas tienen casi el triple de probabilidades de vivir en la extrema pobreza y tienen un acceso limitado a los recursos<sup>25</sup>. Las comunidades que viven en aislamiento voluntario son particularmente vulnerables, y romper

por la fuerza su aislamiento plantea graves amenazas, incluso para su vida y su salud.

Aunque los niños y los jóvenes se han librado de los peores efectos sobre la salud hasta la fecha, la educación se ha interrumpido en toda la región y más de 171 millones de estudiantes de América Latina y el Caribe se encuentran actualmente sin clases<sup>26</sup>. Las escuelas han instituido iniciativas de aprendizaje a distancia y las desigualdades existentes en cuanto a los dispositivos de estudio pueden exacerbar las desigualdades en la educación. Las pérdidas importantes en cuanto al aprendizaje y desarrollo del capital humano conllevan el riesgo de profundizar las desigualdades a largo plazo. Debe darse prioridad a la continuidad de los servicios centrados en la infancia y a la igualdad de acceso como se establece en el informe de políticas de las Naciones Unidas<sup>27</sup>.

Las personas con discapacidad, que ascienden a 70 millones en América Latina y el Caribe, corren un mayor riesgo de contraer el coronavirus y de no poder acceder a un diagnóstico y un tratamiento adecuados, a causa de la falta de información en formatos accesibles y la escasa accesibilidad a los centros de salud<sup>28</sup>.

Las personas en situación de calle están sobrepuestas al riesgo de contraer el coronavirus como consecuencia de su falta de vivienda, alimentación y acceso a la salud.

24 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

25 Naciones Unidas, "Pueblos indígenas y la pandemia del COVID-19: consideraciones", Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA): [https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2020/04/COVID\\_IP\\_considerations\\_Spanish.pdf](https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2020/04/COVID_IP_considerations_Spanish.pdf).

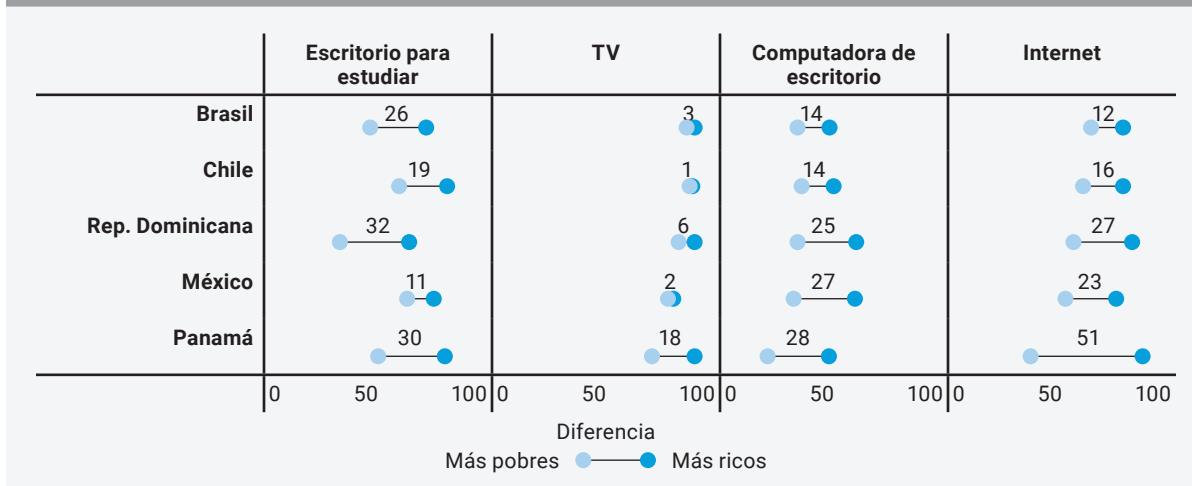
26 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

27 Naciones Unidas, "Policy Brief: the impact of COVID-19 on children": [https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-04/160420\\_Covid\\_Children\\_Policy\\_Brief.pdf](https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-04/160420_Covid_Children_Policy_Brief.pdf); UNESCO, "El cierre de escuelas debido a la Covid-19 en todo el mundo afectará más a las niñas": <https://es.unesco.org/news/cierre-escuelas-debido-covid-19-todo-mundo-afectara-mas-ninas>.

28 Naciones Unidas, "Policy brief: a disability-inclusive response to COVID-19": [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg\\_policy\\_brief\\_on\\_persons\\_with\\_disabilities\\_final.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_persons_with_disabilities_final.pdf).



**GRÁFICO 5: ESTUDIANTES CON ACCESO A DIFERENTES DISPOSITIVOS DE ESTUDIO EN LOS TRAMOS DE INGRESOS MÁS POBRES Y MÁS RICOS, 2018**  
(en porcentajes)<sup>29</sup>



La sobreexposición de las personas privadas de libertad también es motivo de preocupación debido al elevado riesgo de contagio derivado de sus condiciones de reclusión, caracterizadas por niveles alarmantes de hacinamiento y mejoras insuficientes en los servicios de saneamiento y salud. A pesar de algunos esfuerzos llevados a cabo por los gobiernos para reducir la incidencia del virus en los centros de detención e implementar medidas de libertad anticipada, miles de detenidos se han infectado y decenas han muerto.

Los refugiados y los migrantes suelen quedar excluidos de los sistemas nacionales de protección social, aunque se enfrentan a profundas dificultades para acceder a los derechos y servicios básicos. Además, la mayoría de los países de la región han declarado el estado de emergencia y han cerrado parcial o totalmente las fronteras y prohibido la entrada de extranjeros

no residentes en su territorio. Los migrantes y los refugiados han hecho una importante contribución a los países de destino como trabajadores esenciales en el sector de la salud y en las cadenas de suministro de alimentos, a menudo sin una protección sanitaria y social adecuada<sup>30</sup>.

Las personas LGBTI están sobrerrepresentadas entre las personas sin hogar, las que viven en la pobreza, las que tienen el sistema inmunológico comprometido (VIH) y los trabajadores informales. Su acceso a los servicios de salud y educación puede verse limitado por el estigma y la discriminación, o por el temor a la violencia o a la detención. Las personas LGBTI también tienen más probabilidades de ser objeto de un discurso de odio.

<sup>29</sup> Fuente: PNUD, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA), 2018.

<sup>30</sup> Véanse más detalles en Naciones Unidas, "Documento de políticas del Secretario General sobre la COVID-19 y las personas en movimiento": [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sq\\_brief\\_c19\\_people\\_on\\_the\\_move\\_spanish.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sq_brief_c19_people_on_the_move_spanish.pdf).

### 3. MEDIDAS GUBERNAMENTALES PARA AUMENTAR LA PROTECCIÓN SOCIAL

Desde mediados de marzo, los Gobiernos de toda la región han anunciado medidas de protección social en respuesta a la súbita caída de los ingresos de los trabajadores y los hogares, en particular entre las poblaciones más vulnerables. Al 26 de junio de 2020, 29 países de la región habían adoptado 194 medidas de protección social para ayudar a los hogares. Las transferencias monetarias y en especie realizadas para apoyar a las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad durante la crisis incluían aproximadamente a 69 millones de hogares (286 millones de personas, es decir, el 44% de la población). El gasto proyectado de seis meses ascenderá a unos 69.000 millones de dólares, aproximadamente el 1,4% del PIB de 2020.

Los gobiernos podrían explorar mecanismos para proporcionar ingresos básicos de emergencia a todas las personas que viven en la pobreza. Esto podría incluir la posibilidad de proveer el equivalente a una línea nacional de pobreza. Con base en los gastos en el curso de seis meses de los programas de reducción de la pobreza ya existentes (0,6 % del PIB) y las transferencias de emergencia ya en funcionamiento en la región (1,4% del PIB), el gasto adicional necesario para proveer a cada persona que vive en la pobreza un ingreso básico equivalente a la línea nacional de pobreza por seis meses representaría el 1,9% del PIB (véase el gráfico 6). Para abordar los problemas de inseguridad alimentaria y malnutrición, estas medidas podrían complementarse, cuando fuera necesario, con un bono contra el hambre para aquellos que viven en la extrema pobreza.

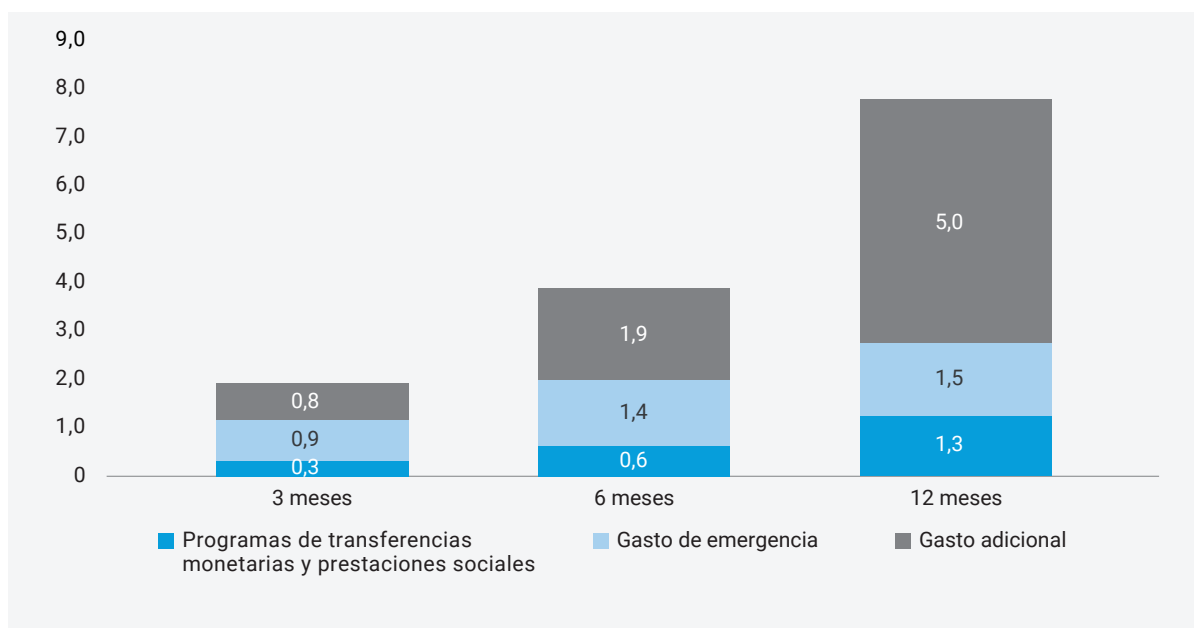
**CUADRO 1: MEDIDAS DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA HACER FRENTE AL COVID-19<sup>31</sup>**

Transferencias monetarias <sup>32</sup>	Transferencias en especie	Suministro de servicios básicos	Protección social para trabajadores formales	Otro apoyo directo a personas o familias
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nuevos programas de transferencias monetarias</li> <li>Ampliación de los programas existentes (desembolso anticipado, montos más elevados, cobertura más amplia)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alimentos</li> <li>Medicamentos</li> <li>Mascarillas</li> <li>Productos de limpieza</li> </ul>	Suspensión o exoneración del pago de facturas de: <ul style="list-style-type: none"> <li>Agua</li> <li>Electricidad</li> <li>Gas</li> <li>Comunicaciones (teléfono, Internet, TV)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reducción de exposición al COVID-19 (teletrabajo)</li> <li>Protección del ingreso y el empleo (seguro de desempleo, licencia médica, prohibiciones de despido)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alivio tributario</li> <li>Acuerdos para pago de hipotecas y préstamos</li> <li>Control de precios</li> </ul>

<sup>31</sup> Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>32</sup> Transferencias para personas y hogares en situaciones de pobreza y vulnerabilidad, incluidos los trabajadores del sector informal.

## GRÁFICO 6: ESTIMACIÓN DEL COSTO ADICIONAL DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS EQUIVALENTES A UNA LÍNEA DE POBREZA PARA ENFRENTAR EL IMPACTO DE LA PANDEMIA DEL COVID-19, SEGÚN DURACIÓN (En porcentajes del PIB)<sup>33</sup>



Los gobiernos deben dar prioridad a garantizar el acceso continuo e igualitario a la educación de todos los niños y jóvenes, en particular los de los hogares más pobres. Las plataformas digitales para estudiantes y profesores que se han puesto en práctica en Colombia, Costa Rica, el Perú y otros países han sido reconocidas como buenas prácticas. Resulta fundamental desarrollar protocolos destinados a permitir que las escuelas y los servicios de atención infantil vuelvan a abrir sus puertas lo antes posible, así como estrategias para la reincorporación de quienes han dejado los estudios, dado el riesgo de que miles de estudiantes abandonen la escuela.

Deben ampliarse los esfuerzos para reducir el hacinamiento en las cárceles. Podrían adoptarse

medidas para prevenir un mayor contagio entre los reclusos, como la libertad anticipada para los más vulnerables (detenidos con problemas de salud subyacentes o que viven con el VIH, mujeres embarazadas y personas de edad) o para los delincuentes de bajo riesgo. Ahora más que nunca, la prisión preventiva debería ser una medida de último recurso y los gobiernos deberían poner en libertad a todas las personas detenidas sin suficiente fundamento jurídico.

Si se imponen restricciones a la libertad de circulación o de acceso a los territorios nacionales, es importante hacerlo respetando las normas internacionales de derechos humanos, el derecho humanitario y en materia de asilo y refugio, en particular las prohibiciones de detención arbitraria y la expulsión colectiva y los principios de

<sup>33</sup> Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Los países incluidos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

no discriminación y no devolución<sup>34</sup>. La inclusión de las personas migrantes y refugiadas en los programas nacionales de respuesta al COVID-19 deberían armonizarse con las políticas sobre visados humanitarios y los arreglos temporales especiales que aseguran un umbral mínimo de protección, así como con las medidas encaminadas a mejorar el acceso al asilo mediante procedimientos simplificados o acelerados para la determinación de la condición de refugiado.

#### **4. LA PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL EN LA RECUPERACIÓN**

- En un esfuerzo por dar nueva forma al modelo de desarrollo en la recuperación, los países podrían considerar la posibilidad de avanzar hacia un ingreso básico universal permanente e incondicional para satisfacer las necesidades básicas. Este podría implementarse a lo largo del tiempo, de acuerdo con la situación de cada país. Dada la creciente incidencia de la pobreza sobre la infancia, una ayuda universal por niño podría ser un paso apropiado hacia dicho objetivo.
- En el período de recuperación, será fundamental consolidar sistemas de protección social universales, redistributivos y solidarios que se basen en un enfoque de derechos humanos para evitar la discriminación o cualquier efecto desproporcionado sobre los grupos vulnerables y garantizar un acceso adecuado a todos los servicios básicos. Deben definirse garantías universales de bienestar social de acuerdo con las capacidades nacionales y en consonancia con las normas internacionales<sup>35</sup>.

- También será esencial elaborar programas de inclusión laboral para la creación directa de puestos de trabajo decente, centrados en los más pobres y vulnerables y con el objetivo de mejorar los servicios públicos básicos ambientalmente sostenibles (por ejemplo, el agua y el saneamiento), la infraestructura comunitaria, la vivienda y los sistemas de atención.
- Al evaluar los proyectos sociales, deberían considerarse los costos de la ausencia de un estado de bienestar en lo que respecta a la salud física y mental, la educación, las pérdidas de productividad y la violencia.

### **D. Repercusiones ambientales**

#### **1. EL DESAFÍO AMBIENTAL SIGUE SIENDO UNA CUESTIÓN APREMIANTE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

La crisis del COVID-19 ha puesto de manifiesto los costos de la insuficiente preparación y de la falta de atención a la comunidad científica, lecciones con consecuencias aún mayores en el contexto del cambio climático. Además, la recuperación tras la pandemia es una oportunidad única para la transición a una relación más sostenible entre los seres humanos y la naturaleza. América Latina y el Caribe es una de las regiones más megadiversas del mundo y posee un vasto patrimonio natural. En la región se encuentran 8 de los 17 países megadiversos del mundo, situados en la cuenca andino-amazónica y en Mesoamérica, y posee

34 Naciones Unidas, "Documento de políticas del Secretario General sobre la COVID-19 y las personas en movimiento" [en línea] [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sq\\_brief\\_c19\\_people\\_on\\_the\\_move\\_spanish.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sq_brief_c19_people_on_the_move_spanish.pdf).

35 En particular, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (N.º 202) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo ([https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45324/1/S2000095\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45324/1/S2000095_es.pdf)), y el pacto mundial sobre los refugiados (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)/ Foro Mundial sobre los Refugiados, "The role of the global compact on refugees in the international response to the COVID-19 pandemic", junio de 2020: <https://globalcompactrefugees.org/article/role-global-compact-refugees-international-response-covid-19-pandemic>).

ecosistemas únicos, biodiversidad marina y dos regiones primarias de diversidad de cultivos.

El Índice Planeta Vivo<sup>36</sup> muestra para América Latina y el Caribe una disminución del 89% en las poblaciones de especies desde 1970, la pérdida más drástica en cualquier área biogeográfica del mundo. La deforestación es una fuente clave de las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) de la región; en abril de 2020 la deforestación en el Amazonas había aumentado un 64% en comparación con abril de 2019<sup>37</sup>. La deforestación, la minería y la sobrepesca insostenibles están privando a las comunidades dependientes y vulnerables de sus medios de vida. Los costos de una acción climática insuficiente son cada vez mayores, especialmente para los pequeños Estados insulares en desarrollo.

La legislación para proteger el medio ambiente se está haciendo más laxa y ha aumentado la violencia contra las personas defensoras del medio ambiente, incluidas las que defienden a los pueblos indígenas, las tierras, los territorios y los recursos. A medida que la desregulación expone a nuevos territorios y comunidades a la deforestación, los desplazamientos forzados, la extracción de recursos naturales y la destrucción de los sistemas ecológicos, los conflictos y las violaciones de los derechos humanos se hacen más frecuentes. En 2018, de los 164 asesinatos registrados a nivel mundial de defensores del medio ambiente, muchos de los cuales eran indígenas, 83 tuvieron lugar en la región<sup>38</sup>.

La atención a la pandemia no debería dar lugar al descuido del medio ambiente. Con la excepción de Suriname y Chile, los países de América Latina y el Caribe aún no han actualizado sus contribuciones determinadas a nivel

nacional (lo que debería completarse este año) sobre la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>.

La región cuenta con un valioso instrumento para buscar soluciones centradas en las personas y basadas en la naturaleza: el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)<sup>39</sup>. Como primer tratado regional sobre el medio ambiente que tiene por objeto salvaguardar el derecho de las generaciones presentes y futuras a un medio ambiente sano, el Acuerdo de Escazú proporciona instrumentos para abordar las preocupaciones ambientales más apremiantes. Al mejorar el acceso a los datos, los conocimientos y la información y prever la participación de los grupos vulnerables, defiende los valores fundamentales de la vida democrática y fomenta políticas públicas eficaces. Cuando el acuerdo entre en vigor y se aplique, los países estarán en mejores condiciones de preservar su patrimonio natural estratégico mediante acciones más inclusivas y orientadas a la comunidad.

## 2. RECOMENDACIONES PARA UNA RECUPERACIÓN INCLUSIVA Y RESPETUOSA DEL MEDIO AMBIENTE

Las inversiones en la recuperación deberían centrarse en la infraestructura pública, como las redes eléctricas inteligentes, el transporte sostenible, el saneamiento, las ciudades inteligentes y los edificios inteligentes, que son a la vez más inclusivos y más respetuosos con el medio ambiente. Estas políticas serán el núcleo del gran impulso para la sostenibilidad. Cabe prestar especial atención a la

<sup>36</sup> <https://livingplanetindex.org/home/index>.

<sup>37</sup> Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE), Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación del Brasil.

<sup>38</sup> Global Witness, ¿Enemigos del Estado?: de cómo los gobiernos y las empresas silencian a las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente, Londres, 2019.

<sup>39</sup> <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>.

capacidad productiva ociosa como resultado del choque de la oferta y la demanda.

La pandemia ha servido de recordatorio sobre la importancia de los servicios y necesidades básicas. Es preciso hacer todo lo posible por fortalecer la regulación y lograr un acceso universal efectivo al agua potable, el aire limpio, el saneamiento y la vivienda adecuada. Se trata de inversiones para lograr una recuperación significativa. A corto plazo, deberían adoptarse medidas de mitigación para reforzar estos derechos básicos.

Para una recuperación mejor tras la pandemia será necesaria la participación de toda la sociedad, y se requerirá transparencia, rendición de cuentas y asociaciones y diálogos entre los múltiples actores interesados. Es clave la protección efectiva de las personas defensoras del medio ambiente, así como de los derechos de las comunidades de territorios que están siendo invadidos por actividades extractivas depredadoras. La lucha contra la crisis no debería hacerse a costa de relajar las normas de protección del medio ambiente o de la protección de los derechos humanos.

# III. Reformar el modelo de desarrollo y fortalecer la democracia y los derechos humanos

---

## A. Más espacio para la innovación en el pensamiento y la política económica

La recuperación tras esta pandemia debería dar pie a un mayor grado de igualdad, respeto por la naturaleza y el medio ambiente y defensa de la democracia y los derechos humanos. El Estado desempeña un papel fundamental en la configuración de la respuesta a la pandemia y el avance hacia un nuevo modelo de desarrollo sostenible, pero se requiere la participación de toda la sociedad. No hay lugar para la marginación y la discriminación; la recuperación solo será efectiva si se adopta un enfoque basado en los derechos humanos y si es un proceso participativo, inclusivo y transparente.

## B. La necesidad de proteger y fortalecer la democracia, la transparencia y el debate abierto en las políticas públicas

La democracia es relativamente reciente en América Latina y el Caribe, y se ganó con gran esfuerzo y un gran número de transiciones exitosas tras regímenes autoritarios. Sin embargo, en los últimos años, la desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones y los representantes políticos ha ido creciendo, y han ido exigiendo cada vez más que los gobiernos ofrezcan

soluciones. Los altos niveles de desigualdad y los sistemas de bienestar débiles o fragmentados reflejan el pasado autoritario de la región, con estructuras económicas muy concentradas que tienen implícito un fuerte sesgo y ejercen discriminación en contra de ciertos grupos definidos por el ingreso, el género, la edad, la raza o el origen étnico. La desigualdad incrementa los riesgos derivados del virus y compromete la respuesta ante este, además de generar tensiones que acentúan el conflicto político y erosionan la legitimidad de los regímenes democráticos.

El impacto de la pandemia puede plantear otros desafíos a la democracia. En primer lugar, aumenta la desigualdad y hace más visibles las diferencias entre los grupos sociales, lo que puede reforzar la percepción de que la democracia no ha respondido a las necesidades más urgentes de los grupos vulnerables. En segundo lugar, las medidas temporales introducidas durante la crisis, en particular aquellas que limitan el ejercicio de los derechos humanos, pueden restringir la participación y la movilización de la sociedad civil y su capacidad para pedir cuentas a los gobiernos. Las medidas de emergencia pueden permitir que los grupos de interés poderosos instrumentalicen la crisis e impongan agendas que de otro modo no serían aceptadas por la sociedad. Tal y como se expresó en el informe de políticas sobre el COVID-19 y los derechos humanos,

es importante que tales medidas sean proporcionadas, temporales y transparentes.

En los últimos años, la confianza en las instituciones ha disminuido en América Latina y el Caribe. En 2019 estalló una ola de protestas sociales en varios países de la región. Algunas de las medidas preventivas para mitigar la propagación de la pandemia han alimentado aún más las tensiones sociales y desencadenado protestas para exigir servicios básicos. Las acusaciones de corrupción relacionadas con el mal uso de los fondos de emergencia del COVID-19 ya se están multiplicando.

Han surgido informes en los que se señala que grupos armados y organizaciones delictivas se están aprovechando de la pandemia para reafirmar su control sobre los territorios. Ha habido un aumento de la violencia de las bandas, se han inflamado las tensiones entre los países y a lo largo de las fronteras, y los esfuerzos de consolidación de la paz se han visto eclipsados por otras prioridades relacionadas con el COVID-19.

En vista de la rápida evolución del panorama político, la aparición de nuevos movimientos sociales y los posibles efectos del COVID-19 en la gobernanza democrática, las Naciones Unidas buscarán nuevas formas de promover los derechos humanos, el estado de derecho, la gobernanza democrática inclusiva y el fortalecimiento de la participación cívica en la región. La pandemia acelera la necesidad de reflexionar en todo el continente sobre una nueva comprensión de la participación política en la era de las nuevas tecnologías y de los movimientos sociales, de forma que se establezca un diálogo significativo con las mujeres, los jóvenes y el conjunto de la sociedad civil.

## RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

- Los líderes políticos y otras partes interesadas deberían dejar de lado las diferencias, evitar la polarización y trabajar juntos para responder a la pandemia y buscar acuerdos políticos amplios para reconstruir con igualdad. Se debe promover la participación equitativa de hombres y mujeres y de las poblaciones más afectadas en los procesos de adopción de decisiones.
- Los gobiernos deben establecer salvaguardias para garantizar que las medidas de emergencia se apliquen dentro del marco jurídico y del estado de derecho. Los derechos humanos deben estar en el centro de las respuestas de los Estados<sup>40</sup>. Las entidades fiscalizadoras superiores y los mecanismos de supervisión contribuyen a identificar los posibles riesgos de las políticas adoptadas y aplicadas, aumentan la transparencia y proporcionan información crítica y datos desglosados para que los gobiernos rindan cuentas.
- Para promover la transparencia y aumentar la inclusión, los gobiernos deberían publicar proactivamente información sobre el brote de coronavirus y sobre sus respuestas, en formatos accesibles y a través de múltiples canales, aprovechando el potencial de las TIC, considerando las necesidades de grupos específicos y de poblaciones vulnerables y en riesgo y protegiendo a la sociedad civil y a los medios de comunicación.
- Las decisiones con respecto a las elecciones, incluidas la modificación de los calendarios electorales o aquellas que afecten fundamentalmente al proceso electoral (como las campañas), deberían basarse idealmente en una consulta amplia. La necesidad de un proceso

<sup>40</sup> Naciones Unidas, "La máxima aspiración: llamamiento a la acción en favor de los derechos humanos", 2020: [https://www.un.org/sites/www.un.org/files/uploads/files/The\\_Highest\\_Aspiration\\_A\\_Call\\_To\\_Action\\_For\\_Human\\_Rights\\_SPA.pdf](https://www.un.org/sites/www.un.org/files/uploads/files/The_Highest_Aspiration_A_Call_To_Action_For_Human_Rights_SPA.pdf).



inclusivo y participativo es primordial para la credibilidad de cualquier evento electoral.

- La crisis sanitaria es un recordatorio doloroso de que, sin mecanismos apropiados de gobernanza urbana, en particular el fortalecimiento de la capacidad local y la coordinación entre los múltiples niveles de gobierno, las zonas urbanas de la región no están preparadas para una intensificación de las crisis relacionadas con el clima.
- El Consejo de Seguridad, en su resolución 2532 (2020), llama a que todas las partes en conflictos armados establezcan de manera

inmediata una pausa humanitaria duradera para facilitar, de forma segura y sostenida y sin trabas, la prestación de asistencia vital. Esto parte del llamamiento del Secretario General a un alto el fuego inmediato que permita concentrarse en la batalla común contra la pandemia y crear las condiciones necesarias para ayudar de manera eficaz a los más vulnerables, al tiempo que se garantiza que nadie se quede atrás. Se alienta encarecidamente a las partes en conflictos armados de América Latina y el Caribe que se adhieran a estos llamamientos.

# IV. Multilateralismo

---

Una respuesta adecuada a la pandemia requiere un mayor apoyo multilateral y una mayor cooperación internacional. Hasta ahora, la respuesta ha sido insuficiente para satisfacer las necesidades de América Latina y el Caribe. Como países de ingreso medio, muchas de las naciones de la región carecen de acceso a financiamiento concesional, y se enfrentan a grandes deficiencias en su capacidad para responder a la crisis. Además, el acceso a los mercados de capital se ha hecho cada vez más difícil, ya que las salidas de capital de cartera de no residentes de los mercados emergentes han alcanzado niveles sin precedentes. La considerable depreciación del tipo de cambio registrada en algunos países de América Latina y el Caribe refleja la gravedad de la situación.

Las iniciativas de los países desarrollados y las instituciones financieras internacionales relacionadas con la deuda y el financiamiento se han centrado hasta ahora en los países de ingreso bajo. Es importante que las instituciones financieras internacionales y regionales sigan esforzándose por proporcionar líneas de crédito rápidas y de bajo costo para satisfacer las necesidades de financiación de emergencia de los países y apoyar a todos los que lo necesiten. Entre dichos servicios deberían incluirse incentivos para las MIPYMES propiedad de mujeres.

Para aumentar el espacio fiscal, los países altamente endeudados de la región podrían solicitar el alivio de la deuda o posponer los pagos a los acreedores oficiales bilaterales y multilaterales. Además, sería necesaria una mayor cooperación multilateral para frenar la evasión y la elusión de impuestos, así como el blanqueo de dinero y las corrientes de capital ilícitas.

Más allá de posponer los pagos de la deuda a corto plazo, los mecanismos internacionales de reestructuración de la deuda que incluyan a los acreedores privados son esenciales para resolver las cuestiones de la deuda de los países de ingreso medio. Como parte de las medidas de reprogramación de la deuda, los acreedores oficiales podrían aplicar las condiciones de la Asociación Internacional de Fomento a sus préstamos actuales y futuros, ampliando los períodos de gracia, alargando los plazos medios de vencimiento y reduciendo las tasas de interés promedio. Los acreedores también podrían incluir instrumentos financieros contingentes al comportamiento de factores externos como los términos de intercambio y los desastres naturales, entre otros, para ayudar a los países a enfrentar de mejor manera los choques futuros. Mecanismos innovadores como la propuesta de la CEPAL de canje de la deuda externa del Caribe por pagos anuales a un fondo de resiliencia pueden

ayudar a reducir la carga de la deuda, al tiempo que se abordan otras cuestiones urgentes.

Los problemas de liquidez en los países en desarrollo se han visto exacerbados por la fuga de capitales. En la situación actual, los países de América Latina y el Caribe necesitan un mejor acceso a los dólares, en coordinación con préstamos a corto plazo y una gran emisión de derechos especiales de giro (DEG) por parte del Fondo Monetario Internacional, lo que impulsaría la liquidez internacional y aumentaría la capacidad de los países para hacer frente a la perturbación externa de la pandemia y mitigar sus efectos. Los DEG también pueden actuar como un instrumento de financiamiento que ayude a remediar problemas económicos más estructurales.

En lo que probablemente será una economía mundial menos globalizada a raíz de la pandemia, el fortalecimiento de la integración económica regional, en particular de los instrumentos de cooperación financiera regional, podría desempeñar un papel fundamental en el desarrollo de América Latina y el Caribe en los años venideros. Las cadenas de valor regionales basadas en proveedores locales y nacionales de bienes y servicios, prestando especial atención al papel de las MIPYMES y de las mujeres empresarias y productoras, podrían formar parte de planes de recuperación socioeconómica efectivos. Un mercado integrado de 650 millones de habitantes podría proporcionar una importante póliza de seguro contra los choques de la oferta o la demanda que se originen fuera de la región.

# V. Conclusión

---

La región se enfrenta a perturbaciones extraordinarias que han puesto de manifiesto y han exacerbado las deficiencias de sus sistemas de protección social y de atención de la salud. Una de las consecuencias de la anterior trayectoria de desarrollo es que esas debilidades han afectado de manera desproporcionada a los grupos que ya se encontraban en una situación de mayor vulnerabilidad, como los trabajadores del sector informal, quienes realizan trabajos domésticos, las familias monoparentales, los pueblos indígenas, los afrodescendientes, las personas con discapacidad y las personas LGBTI. Dentro de esos grupos, las mujeres están en una desventaja aún mayor.

Si bien los países de América Latina y el Caribe ya han adoptado importantes medidas para reducir al mínimo los efectos de la crisis, estas no bastan. Además de capear la crisis, las respuestas para estimular la recuperación económica contribuirían a establecer un nuevo modelo de desarrollo, firmemente anclado en los derechos humanos. El papel cada vez más importante de la política pública y las dolorosas lecciones de la crisis deberían revitalizar los esfuerzos por promover un desarrollo sostenible e inclusivo. El enfoque de “reconstruir mejor” encapsula este objetivo más ambicioso, que en América Latina y el Caribe también exige reconstruir con igualdad. La revisión del modelo de desarrollo trazará una hoja de ruta para alcanzar los ODS establecidos en la Agenda 2030.

Los desafíos que se avecinan requieren políticas ambiciosas e interconectadas para relanzar el crecimiento sobre una nueva base: un gran impulso para la sostenibilidad. Es muy improbable que esas políticas puedan aplicarse eficazmente en un contexto atenazado por conflictos sociales y políticos, y en el que prevalecen la concentración de poder y los intereses de corto plazo. Más bien, es necesario un proceso de recuperación derivado de amplios acuerdos políticos sobre políticas públicas, transparencia, estado de derecho y democracia, con la participación activa de la sociedad civil, especialmente de las mujeres y los grupos marginados. Para lograr estos acuerdos, se requiere un nuevo pacto social. La búsqueda de la igualdad y la inclusión social es fundamental para forjar con éxito un nuevo pacto social.

Para asegurar la recuperación económica de los países, se precisan sistemas integrales e inclusivos de bienestar y protección social, así como reforzar las políticas industriales y tecnológicas para crear puestos de trabajo decente y de alta productividad y las capacidades necesarias para el crecimiento, la sostenibilidad y la resiliencia. Asimismo, se requiere un nuevo planteamiento del sistema tributario, para asegurar su progresividad y combatir la evasión y la elusión de impuestos. Es necesario fortalecer la democracia, la rendición de cuentas y el estado de derecho, así como la presencia del

Estado, incluso en las zonas controladas por grupos armados y organizaciones delictivas. En el ámbito internacional, la contrapartida de este nuevo modelo de desarrollo es un multilateralismo revitalizado, sustentado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.